

Eine Bestandsaufnahme der EU-Terrorismusbekämpfungspolitik und Überprüfungsmechanismen: Zusammenfassung der Ergebnisse von *Statewatch* für das SECILE-Projekt

Es ist bereits viel darüber geschrieben worden, wie die Europäische Union sich den von den USA 2001 begonnenen „Kampf gegen den Terror“ zu eigen gemacht hat. Dieser Diskurs hat sich in erster Linie auf die rechtlichen Auswirkungen von Maßnahmen innerhalb der EU konzentriert, auf ihr Verhältnis zum nationalen Recht, ihre Auswirkungen auf die Grundrechte und bürgerlichen Freiheiten sowie auf ihre transformative Auswirkung auf die Aktivitäten und Tätigkeiten europäischer Polizeikräfte und Sicherheitsbehörden.

Vor dem „9/11“ verfügte nur eine Handvoll der damals 15 EU-Mitgliedstaaten über eine dezidierte Gesetzgebung zur Terrorismusbekämpfung, wobei sich die maßgeblichen internationalen Übereinkommen nur mit bestimmten von Terroristen bevorzugten Straftaten und Zielen sowie mit der Terrorismusfinanzierung beschäftigten. Nach 9/11 rückte die Terrorismusbekämpfung rasch in das Zentrum der politischen Agenda der EU. Mit dem Ergebnis, dass die 28 Mitgliedstaaten der EU heute verpflichtet sind, umfangreiche Rechtsvorschriften und Maßnahmen umzusetzen. Hierzu gehören eine gemeinsame rechtliche Definition von „Terrorismus“ und terroristischen Straftaten sowie eine große Anzahl an Gesetzen des materiellen Strafrechts und des Verfahrensrechts sowie Mechanismen zur grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit, ferner eine Vielzahl an ergänzenden „Sicherheits-“ und „Präventivmaßnahmen“. Darüber hinaus wurde zahlreichen Einrichtungen und Agenturen der EU ein Mandat zur Umsetzung oder Koordinierung von Maßnahmen der EU zur Terrorismusbekämpfung erteilt.

Das SECILE-Projekt

SECILE ist ein von der EU gefördertes Forschungsprojekt. Unter Leitung der University of Durham untersucht es die Auswirkungen, die Legitimität und die Effektivität der von der EU ergriffenen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung. *Die Rolle von Statewatch* in diesem Projekt besteht darin, eine „Bestandsaufnahme“ der von der EU ergriffenen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung vorzunehmen und Daten zu ihrer Umsetzung zu sammeln und zu analysieren (SECILE-Arbeitspaket 2). Zu diesem Zweck hat es vier Berichte erstellt; dieses Dokument fasst die ersten drei zusammen.

- 1) D2.1: [Katalog der von der EU zur Bekämpfung des Terrorismus ergriffenen Maßnahmen seit dem 11. September 2001](#)
- 2) D2.2: [Bericht zur Umsetzung der von der EU ergriffenen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung](#)
- 3) D2.3: [Bericht darüber, wie die EU die Auswirkungen, die Legitimität und Effektivität ihrer Gesetze zur Terrorismusbekämpfung bewertet](#)
- 4) D2.4: [Die EU-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung: eine Fallstudie zur Legitimität und Wirksamkeit der Terrorismusbekämpfungspolitik der EU](#)

Dieses zusammenfassende Dokument enthält:

- 1) Einen Überblick über die Forschungsergebnisse von *Statewatch*
- 2) Einen Kommentar zur Entfaltung der EU-Agenda zur Terrorismusbekämpfung
- 3) Eine Erläuterung zu den unterschiedlichen Arten gesetzlicher Maßnahmen der EU und ihren Auswirkungen

1 Überblick über die Forschungsergebnisse von *Statewatch*

1.1 Umfang der Forschungen von *Statewatch*

Die von *Statewatch* für das SECILE-Projekt erstellten Berichte stellen den ersten konzertierten Versuch dar, sämtliche relevanten seit dem 11. September 2001 verabschiedeten Maßnahmen der EU zur Terrorismusbekämpfung zu katalogisieren; weder EU-Institutionen noch externe Gutachter haben bislang den Versuch unternommen, eine umfassende Sammlung zu schaffen, die der Öffentlichkeit sämtliche Volltextunterlagen zugänglich machen würde. Zum Zwecke der Untersuchungen wird ein Rechtsakt oder Strategiepapier der EU dann als eine Maßnahme der EU zur Terrorismusbekämpfung angesehen, wenn die folgenden Kriterien erfüllt sind:

- (i) sie sind zu einem bestimmten Zeitpunkt Bestandteil der EU-Agenda zur Terrorismusbekämpfung gewesen;
- (ii) sie wurden von einer EU-Institution oder einem EU-Organ verabschiedet oder gebilligt oder sie entsprechen auf andere Weise der offiziellen EU-Politik.

Allerdings ließ die Studie jene operativen Maßnahmen unberücksichtigt, für die sich keine offizielle EU-Dokumentation nachweisen ließ (z.B. im Hinblick auf die geheimdienstliche Zusammenarbeit oder gemeinsame Untersuchungen), wie auch EU-Abkommen mit Drittländern die grundlegende Verpflichtungen zur Terrorismusbekämpfung enthalten (ab 2005 erschienen Standard-Kooperationsklauseln zur Terrorismusbekämpfung in allen neuen und aktualisierten EU-Assoziierungsabkommen, die den Rahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern festlegen).

1.2 Die wichtigsten Ergebnisse zum Umfang der EU-Agenda zur Terrorismusbekämpfung

Berücksichtigt man legislative wie nichtlegislative Instrumente, so hat die EU seit 9/11 mindestens 239 gesonderte Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet.

Von den 239 verabschiedeten Maßnahmen sind 88 - oder 36 Prozent - in den Mitgliedstaaten rechtlich bindend (oder „harte Rechtsvorschriften“), was bedeutet, dass sie unmittelbar wirksam sind oder von den Mitgliedstaaten eine Umsetzung (neue nationale Gesetze oder Praktiken) verlangen. Die folgende Tabelle bietet eine Aufschlüsselung der unterschiedlichen Instrumente. Ein Kommentar zur Entfaltung der EU-Agenda zur Terrorismusbekämpfung folgt im Anschluss an weitere Ergebnisse.

EU-Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen nach Instrument

Instrument	Quantität (+Entwürfe)	Zweck, Auswirkung
Maßnahmenpläne und Strategiedokumente	26	Bestimmt die EU-Agenda zur Terrorismusbekämpfung durch legislative und/oder operationelle Programme, die auf Seiten der EU-Mitgliedstaaten, Institutionen und Behörden eine Verpflichtung darstellen, spezifische politische Strategien und rechtliche Maßnahmen oder Rahmen zur Kooperation zu entwickeln und umzusetzen.
Verordnungen	25 (+13)	Rechtsakte mit unmittelbarer Geltung, ohne dass die nationalen Gesetze sie zuerst umsetzen müssen (wiewohl es den Staaten freisteht, sie umzusetzen, solange die Wirkung die gleiche bleibt). All EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und Einzelpersonen müssen sich an Verordnungen halten.
Richtlinien	15 (+8)	Rechtsakte, die für die Mitgliedstaaten hinsichtlich der zu erzielenden Ergebnisse verbindlich sind, die es aber dem Ermessen der einzelstaatlichen Behörden überlassen, mit welchen Verfahren diese Ergebnisse zu erzielen sind.
Rahmenbeschlüsse	11	Verbindliche Rechtsakte, die ausschließlich in den Bereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafjustizangelegenheiten zwischen 1999 und 2009 verwendet wurden. Bezüglich ihrer Wirkung Richtlinien ähnelnd, sofern sie von den Mitgliedstaaten verlangen, spezifische Ergebnisse zu erzielen, ohne die Mittel zum Erreichen dieser Ergebnisse vorzuschreiben.
Beschlüsse	25 (+4)	Verbindliche Rechtsakte, denen eine „allgemeine Geltung“ zukommen kann (in diesem Fall müssen alle Mitgliedstaaten Maßnahmen zu ihrer Befolgung ergreifen) oder sich an bestimmte Adressaten richten können (d.h. nur diejenigen, die Gegenstand des Beschlusses sind, müssen ihm nachkommen).
Gemeinsame Aktionen	1	Rechtsverbindliche Instrumente im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die für die Bereitstellung finanzieller und/oder personeller Ressourcen sorgen, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Können auch festlegen, nach welchen Grundregeln solche Initiativen umgesetzt werden sollen.
Gemeinsame Standpunkte	3	Rechtsverbindliche Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten über die im Hinblick auf internationale Angelegenheiten einzunehmende Position; etwa die strategischen Beziehungen zu Drittländern, Verhandlungspositionen in internationalen Gremien oder die Auslegung internationaler Gesetze und Vereinbarungen auf Seiten der EU.
Empfehlungen	11	Rechtlich nicht bindend, aber maßgeblich für ein politisches Engagement auf Seiten von EU-Institutionen/Einrichtungen oder Mitgliedstaaten für ein bestimmtes Auftreten. Oder sie umreißen die Ziele einer gemeinsamen Politik.
Resolutionen	4	Rechtlich nicht bindend, sondern genutzt, um die politische Zustimmung zum Ausdruck zu bringen, in einem gegebenen Bereich zu handeln.
Schlussfolgerungen	111	Rechtlich nicht bindend, sondern ausschließlich vom Europäischen Rat genutzt, um die politische Agenda durch die Bekundung politischen Einverständnisses zwischen den Mitgliedstaaten festzulegen, was die Art, den Charakter oder Inhalt spezifischer Maßnahmen angeht.
Internationale Vereinbarungen	8	Die Rechtswirksamkeit variiert je nach Art und Beschaffenheit der Vereinbarung. Auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung haben EU-Verträge zur Einrichtung von Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit den USA im Polizei-, Justiz- und Zollwesen geführt und eine Rechtsgrundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten aus der EU in Drittstaaten geschaffen.
Insgesamt	239 (+25)	Anmerkung: Eine ausführlichere Erläuterung der rechtlichen Auswirkungen der unterschiedlichen Maßnahmen bietet Abschnitt 3 dieses Dokuments.

1.3 Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten, die der Terrorismusbekämpfungspolitik der EU entstammen

Nicht alle rechtsverbindlichen EU-Maßnahmen verlangen von den Mitgliedstaaten, dass sie zu ihrer Umsetzung spezielle nationale Gesetze oder politische Maßnahmen erlassen (EU-Verordnungen z.B. haben eine unmittelbare Rechtswirkung und benötigen deswegen keine Umsetzung in nationales Recht, auch wenn es sein kann, dass immer noch beträchtliche praktische Schritte unternommen werden müssen; ähnlich richten sich manche EU-Entscheidungen eher an EU-Institutionen als an die Mitgliedstaaten. Somit lässt sich für 50 der 88 rechtsverbindlichen Maßnahmen, die wir in unserem Katalog zur EU-Antiterror-Gesetzgebung identifiziert haben, sagen, dass sie eine ausdrückliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten erfordern.

1.4 Faktoren, die die Übernahme/Umsetzung von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung der EU beeinflussen

Die Ressourcen, die erforderlich sind, um die Umsetzung von 50 separaten EU-Maßnahmen durch die 28 Mitgliedstaaten der EU zu beurteilen, standen für dieses Projekt nicht zur Verfügung; gleichwohl hat *State-watch* eine Fallstudie vorgelegt, in der die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung untersucht wird. Für die folgenden Faktoren zeigt sich, dass sie den nationalen Umsetzungsprozess auf eher allgemeine Weise beeinflussen:

- das Gesetzgebungsverfahren: „normale“ parlamentarische Verfahren (auch als Primärrecht bekannt) versus übertragene Befugnisse, Rechtsverordnungen und die Durchführung von Verordnungen usw.;
- „Vergoldung“: Die Übernahme zusätzlicher Bestimmungen in nationales Recht unter Einbringung von EU-Texten;
- die Struktur des Staates in föderalen oder dezentralisierten Ländern;
- die Verpflichtung, unterschiedliche Interessengruppen zu konsultieren, einschließlich der „Zivilgesellschaft“;
- die verwendeten Verfahren zur Abfassung von Rechtstexten;
- die Dauer des Umsetzungsprozesses; und
- ein Mangel an Koordination zwischen unterschiedlichen Verwaltungsabteilungen .

1.5 Die wichtigsten Ergebnisse bezüglich der Umsetzung der Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung der EU

Wo Informationen zur Umsetzung oder Übernahme zur Verfügung stehen, lässt sich beobachten, dass *man nur von einer der 50 rechtsverbindlichen EU-Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung sagen kann, dass sie bislang innerhalb der gesetzten Frist von allen Mitgliedstaaten und zur Zufriedenheit der EU-Institutionen umgesetzt wurde* (worunter wir verstehen, dass gegen die Mitgliedstaaten keine Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurden und in den Berichten über die Umsetzung keine Rügen oder Beschwerden vermerkt wurden). Aus Sicht der Europäischen Kommission oder des Europarats wurde keine der anderen Maßnahmen rechtzeitig oder zufriedenstellend umgesetzt.

Häufig sind die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung der EU sehr zögerlich gewesen und in vielen Fällen haben sie sie gar nicht umgesetzt, bis sie mit rechtlichen Schritten

konfrontiert wurden. Die Europäische Kommission kann gegen einzelne Mitgliedstaaten ein Vertragsverletzungsverfahren initiieren, wenn diese ihren Verpflichtungen zur Umsetzung von Richtlinien nicht nachkommen, wie sie im Rahmen der EU-Verträge vorgesehen sind. Letztlich kann die Kommission die Angelegenheit vor den Europäischen Gerichtshof (EuGH) bringen und die Auferlegung einer Geldbuße verlangen. *Acht von 11 EU-Richtlinien im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus, die mittlerweile in vollem Umfang hätten umgesetzt sein müssen, haben zu vollumfänglichen Vertragsverletzungsverfahren gegen einen oder mehrere Mitgliedstaaten vor dem EuGH geführt.*

Die Größe der Aufgabe, vor der jeder steht, der zu verstehen sucht, wie die EU-Gesetze zur Terrorismusbekämpfung umgesetzt wurden, wird durch das Versäumnis erschwert, auf systematischer Basis Bestimmungen für eine Überprüfung in die Gesetzgebung selbst aufzunehmen; Versäumnisse seitens der EU-Institutionen, diese Überprüfungen tatsächlich durchzuführen und durch das Versäumnis, Überprüfungen leicht erhältlich und zugänglich zu machen, wo sie stattgefunden haben. All dies lässt die Öffentlichkeit und tatsächlich auch die EU-Institutionen im Unklaren darüber, ob diese Maßnahmen wirklich umgesetzt wurden und - was noch wichtiger ist - wie sie in der Praxis funktionieren. Problematisch ist dies insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Gesetzgebung, die sich mit dem Problem des Terrorismus befassen soll, häufig Grundrechte verletzt.

Die demokratische Legitimität der EU-Gesetzgebung ist scheinbar von der Teilnahme der Mitgliedstaaten am Entscheidungsprozess abgeleitet (ein Prozess, den sie im Hinblick auf die alte „dritte Säule“ monopolisiert haben), doch die Europäische Kommission rügt diese Staaten häufig, weil sie es versäumen, die von ihnen entwickelten Maßnahmen ordnungsgemäß umzusetzen. Dies ist unter Umständen umso problematischer als sie dies in Ermangelung jedweder qualitativen Bewertung der Faktoren tut, die zu diesen Fehlern geführt haben könnten. In Anbetracht des erklärten Ziels der EU, einen gemeinsamen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu schaffen, sollte dies einiger Anlass zur Sorge sein – für die Kommission und für all jene, die eine gemeinsame und einheitliche Anwendung des Gesetzes in der gesamten EU sehen wollen.

1.6 Einschätzung der Auswirkungen, Legitimität und Wirksamkeit der EU-Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung

Der EU steht eine Reihe von Beratungs-, Legislativ- und Überprüfungsverfahren zur Verfügung. Bei einer umfassenden Anwendung auf die EU-Gesetzgebung und den politischen Entscheidungsprozess haben diese Verfahren das Potential, für eine kompetente oder gar umfassende Bewertung der Auswirkungen, Legitimität und Wirksamkeit der gesamten EU-Gesetzgebung zu sorgen – von der Konzeption über die Planung bis hin zur Verabschiedung und Umsetzung. Unsere Forschung legt nahe, dass diese Ressourcen bestenfalls zu wenig genutzt werden und schlimmstenfalls auf eine Art und Weise angewendet werden, die letztlich entscheidende Aspekte der bürgerlichen Freiheiten und Menschenrechte sowie des Verhältnisses von Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit, von Rechenschaftspflicht und demokratischer Kontrolle ignoriert: Eine solche Herangehensweise steht in grundsätzlichem Widerspruch zu den von den EU-Verträgen unterstützten Werten.

1.7 Minimale öffentliche Konsultationen zu den EU-Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung

Trotz der zehn Jahre zurückliegenden Verpflichtung seitens der Europäischen Kommission, die Öffentlichkeit in größerem Umfang zu konsultieren, ist die Zahl der öffentlichen Konsultationen in Bezug auf die 88 verbindlichen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, die seit 2001 verabschiedet wurden, unglaublich niedrig: *nur drei öffentliche Konsultationen haben stattgefunden, was einer Rate von nur 3,4% entspricht.*

1.8 Minimale Anwendung von Folgenabschätzungen

Die Absicht von Folgenabschätzungen, die für alle wichtigeren Initiativen durchgeführt werden sollten, besteht darin, Gesetzgeber mit „genaueren und besser strukturierten Informationen über die positiven und negativen Auswirkungen [der EU-Vorschläge] zu versehen und zwar unter Berücksichtigung wirtschaftlicher, sozialer und umweltbezogener Aspekte.“ *Allerdings waren nur 22 der 88 rechtsverbindlichen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung (25%) Gegenstand derartiger Bewertungen.*

1.9 Ausschluss des Europäischen Parlaments vom Entscheidungsprozess

Von den 88 rechtsverbindlichen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung seit September 2001 waren 70 (79,5%) in der einen oder anderen Form Gegenstand von Beratungen durch das Europäische Parlament; aber in 44 Fällen fanden diese Beratungen im Rahmen des „Konsultationsverfahrens“ statt (wobei das Parlament eine Stellungnahme verabschiedet, es den Mitgliedstaaten im Rat - als dem alleinigen Gesetzgeber - jedoch freisteht, diese zu ignorieren). Eine „Mitentscheidung“, bei der das Parlament über volle Gesetzgebungsbefugnisse verfügt, kam nur bei 23 der 88 Maßnahmen vor. Das Europäische Parlament war somit faktisch von dem ausgeschlossen, was jetzt der normale EU-Entscheidungsprozess im Hinblick auf beinahe Dreiviertel des Besitzstands der Gemeinschaft zur Terrorismusbekämpfung ist.

1.10 Überprüfung der Wirksamkeit der Terrorismusbekämpfungspolitik der EU

Sobald Rechtsvorschriften verabschiedet sind, müssen sie von den Mitgliedstaaten, den EU-Einrichtungen oder privaten Akteuren (oder Kombinationen aus diesen Beteiligten) umgesetzt werden. Je nach Rechtsinstrument, das in Frage steht und abhängig von den vom Gesetzgeber getroffenen Bestimmungen kann die Übernahme oder die Umsetzung der Rechtsvorschriften Gegenstand einer Überprüfung durch die Europäische Kommission, durch den EU-Rat oder durch Sachverständige/private Auftragnehmer sein. Allerdings bestand mit Blick auf die im Rahmen der Terrorismusbekämpfung verabschiedeten Maßnahmen die primäre Sorge eher darin, ob die Mitgliedstaaten die Rechtsvorschriften umgesetzt haben oder nicht und weniger in der Frage, wie effektiv diese Rechtsvorschriften eigentlich im Verhältnis zu den gesteckten Zielen gewesen sind. Während die Umsetzung von EU-Richtlinien der systematischen Überwachung durch die Europäische Kommission unterliegt, hat sich die Ex-post-Überprüfung anderer Instrumente eher *ad hoc* gestaltet.

Von den 88 rechtsverbindlichen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, die wir in unserer Forschungsarbeit ausfindig gemacht haben, enthalten 59 (oder 67 Prozent) Bestimmungen zur Überprüfung durch die Europäische Kommission und neun von ihnen sehen weitere Überprüfungen durch den Rat vor. Ein Drittel der rechtsverbindlichen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung enthalten keinerlei Bestimmungen für die Überprüfung, was darauf hinweist, dass es keinerlei oder nur wenige Bedenken im Hinblick auf ihre Auswirkungen oder Wirksamkeit gibt. Von den 59 Maßnahmen, die Gegenstand einer Überprüfung durch die Kommission sind, können 33 der Überprüfungen lokalisiert werden. Sechzehn Überprüfungen haben entweder

noch nicht stattgefunden oder lassen sich nicht lokalisieren, während weitere 10 im Einklang mit der in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Frist erst noch vorgenommen werden müssen.

1.11 Schlussfolgerungen

Die EU scheint weit mehr mit einer Beurteilung ihrer Autoritätsausübung beschäftigt als mit der Bewertung ihrer Effektivität im Zusammenhang der Terrorismusbekämpfung. Die Legitimität der Terrorismusbekämpfungspolitik der EU wird von den Gesetzgebern schlicht für selbstverständlich gehalten, wobei Infragestellungen der Legitimität der EU durchweg mit der Überzeugung begegnet wird, „mehr Europa“ sei die einzige Lösung.

Unter allen Bewertungsverfahren, die der EU zur Verfügung stehen, ist den Bedürfnissen und Einschätzungen von Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden ein sehr viel größeres Gewicht beigemessen worden als den anderen „Akteuren“, die in den Debatten um die „Kluft“ zwischen der EU und den Bürgern umworben werden. Die „gegenseitigen Beurteilungen“ der Fähigkeiten der Mitgliedstaaten zur Terrorismusbekämpfung und zum Krisenmanagement sowie die Schaffung des Postens eines EU-Koordinators für die Terrorismusbekämpfung zielten weitergehend auf die Herstellung von Einheitlichkeit unter den Mitgliedstaaten ab, was ihre Gesetzesvollzugs- und Sicherheitskräfte angeht, sowie die Umsetzung des EU-Rechts – während diejenigen Einrichtungen und Organisationen, die sich auf die eine oder andere Weise mit Fragen der Auswirkungen, Legitimität und Wirksamkeit beschäftigt haben, entweder marginalisiert oder ignoriert wurden. Die Ansichten des Ausschusses des Europäischen Parlamentes für bürgerliche Freiheiten (außerhalb des Mitentscheidungsverfahrens), des Europäischen Datenbeauftragten sowie des inzwischen aufgelösten EU-Expertennetzwerks für Grundrechte sowie von Organisationen der Zivilgesellschaft haben auf spezifische Maßnahmen (von einigen bemerkenswerten Ausnahmen abgesehen) nur wenig erkennbaren Einfluss gehabt und sogar noch weniger auf den Entwicklungsverlauf der Terrorismusbekämpfungspolitik der EU insgesamt.

In Anbetracht dieser Entwicklungen muss die Frage aufgeworfen werden, ob die vermehrte Nutzung öffentlicher Konsultationen, von Folgenabschätzungen, von Gutachten und den anderen von der EU bevorzugten Mechanismen für eine Bewertung der Legitimität wirklich die Aussicht auf eine „bessere Rechtsetzung“ bieten, wie es von der Kommission versprochen wird, oder ob nicht vielmehr neue und robustere Verfahren erforderlich sind.

Schließlich ist zu beachten, dass die „vollständige und detaillierte Bewertung“ der Terrorismusbekämpfungspolitik der EU, wie sie in einem Bericht des Europäischen Parlaments¹ 2011 verlangt wurde, längst überfällig ist. Es ist überdeutlich, dass die große Mehrheit der Rechtsvorschriften zur Terrorismusbekämpfung nicht Gegenstand einer Kontrolle gewesen ist, wie man sie für Gesetze erwarten würde, die solcherart erhebliche Auswirkungen auf Einzelpersonen und öffentliche wie private Institutionen haben können. Tatsächlich scheint der Umstand, dass so viele Rechtsvorschriften zur Terrorismusbekämpfung in Europa von der Europäischen Union stammen – gekoppelt mit den beschränkten Mechanismen zur Gewährleistung einer demokratischen Rechenschaftspflicht bei der Entscheidungsfindung, bei der nationalen Umsetzung und bei der Ex-

¹ Europäisches Parlament, „Bericht über die Politik der EU zur Terrorismusbekämpfung: wichtigste Errungenschaften und künftige Herausforderungen (2010/2311(INI))“, 14. Dezember 2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0286&language=EN>

post-Überprüfung –, die Probleme verschärft zu haben, die mit dem Schutz der Grundrechte in diesem Bereich synonym geworden sind. Die von *Statewatch* in den Berichten für das SECILE-Projekt vorgelegten Forschungsergebnisse unterstützen nachdrücklich den Ruf des Europäischen Parlaments nach „einer ordnungsgemäßen Beurteilung 10 Jahre während der Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, die zuvörderst der Frage nachgeht, ob sich die zur Bekämpfung und Verhinderung von Terrorismus in der EU ergriffenen Maßnahmen auf Beweise stützen (und nicht etwa auf Annahmen) und ob die ergriffenen Maßnahmen bedarfsorientiert und kohärent waren und Teil einer umfassenden EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung, die auf einer tiefreichenden und umfassenden Auswertung gründet.“

2 Kommentar zur Entfaltung der EU-Agenda zur Terrorismusbekämpfung

2.1 Der 9/11-Effekt

Die EU reagierte unverzüglich auf die Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001, indem sie ein *Ad-hoc*-Maßnahmenprogramm entwickelte, das vom Generalsekretariat des Rates erstellt wurde² und das Vorschläge für Rahmenbeschlüsse gegen den Terrorismus³ und zum Europäischen Haftbefehl (EuHB) forcierte⁴. Wobei die Europäische Kommission beide im Einklang mit einem EU-Aktionsplan von 2000 bereits vorbereitete, der die Umsetzung des Prinzips der „gegenseitigen Anerkennung“ in Zivil- und Strafsachen vorsah und im Januar 2001 veröffentlicht wurde.⁵

Diese beiden Bestandteile an Rechtsvorschriften wurden von den Mitgliedstaaten nur sechs Wochen nach den Verhandlungen „politisch vereinbart“;⁶ dies ist weniger als die benötigte Zeit, um den Text anschließend in sämtliche EU-Amtssprachen zu übersetzen. Die Geschwindigkeit, mit der die Einigung erzielt wurde, ist bemerkenswert, da das EU-Auslieferungsabkommen von 1996, welches durch den Europäischen Haftbefehl ersetzt wurde, fast vier Jahre benötigte, bis eine Einigung erzielt war und noch nicht einmal von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden war.

Im Falle der EU-Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Resolutionen des UN-Sicherheitsrates gegen den Terrorismus und die Schaffung einer dezidierten „schwarzen Liste“ der EU zu Terroristen fanden sogar noch weniger Debatten statt (siehe 5.10.1 und 5.10.2): Die entsprechenden Texte wurden einfach zwei Tage nach Weihnachten an die Außenministerien der EU gefaxt und im „schriftlichen Verfahren“ verabschiedet, wenn niemand widersprach.⁷

2.2 Eine Fülle weiterer Maßnahmen

Die Ursprünge der EU-Agenda zur Terrorismusbekämpfung können auf die Beschlüsse des Rats (Justiz und Inneres) zurückverfolgt werden, der im Anschluss an die Anschläge vom 11.9. am 20. September 2001 zusammentrat. Diese Beschlüsse verlangten in 33 spezifischen Bereichen nach einer konzertierten Aktion, mit

² Vom Rat (Justiz und Inneres) verabschiedete Schlussfolgerungen, 20. September 2001, 12156/01, 25. September 2011 (siehe Abschnitt 5.13.1).

³ Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung, COM(2001) 521 endg., 19. September 2001 (siehe Abschnitt 5.6.1).

⁴ Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zum Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, COM(2001) 522 endg., 25. September 2001 (siehe Abschnitt 5.6.3).

⁵ Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (OJ 2001 C 12/01), verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:012:0001:0009:DE:PDF>.

⁶ Die beiden Vorschläge der Kommission wurden am 19. September 2001 veröffentlicht. Eine „politische Einigung“ wurde von den Ministern auf der Ratssitzung für Justiz und Inneres vom 6.-7. Dezember 2001 erzielt.

⁷ Dieser Prozess wird detailliert ausgeführt in „EU announces first lists of terrorists and all refugees to be vetted“ (EU kündigt erste Liste von Terroristen und Überprüfung aller Flüchtlinge an), *Statewatch news online*, Januar 2002, verfügbar unter: <http://www.statewatch.org/news/2002/jan/02euterr.htm>.

weiteren acht Maßnahmen bezüglich der Zusammenarbeit mit den USA.⁸ Einen Monat später schrieb die US-Regierung an die Europäische Kommission, mit weiteren 40 spezifischen Bitten betreffend die Zusammenarbeit bei Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung.⁹ Damit hatte die EU ihre erste „Roadmap“ zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet, die 64 detaillierte Ziele enthielt, die mehrheitlich als „dringend“ bezeichnet wurden.¹⁰ Eine 2002 veröffentlichte Aktualisierung der „Roadmap“ zeigte erhebliche Fortschritte im Hinblick auf fast alle 64 Zielvorgaben.¹¹

Die Terroranschläge in Madrid am 11. März 2004 veranlassten die EU zu sofortiger erneuter Aktion. Der Europäische Rat verabschiedete am 25. März eine neue Deklaration zur Terrorismusbekämpfung, die 57 spezifische Maßnahmen enthielt, von denen viele neu waren.¹² Wie *Statewatch* damals bemerkte, „haben 27 der Vorschläge wenig oder nichts mit der Terrorismusbekämpfung zu tun – sie befassen sich mit der Kriminalität im Allgemeinen sowie der Überwachung.“¹³ Im Juni 2004 wurde die „Roadmap“ durch einen „EU-Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus“ ersetzt, der mindestens 129 spezifische Maßnahmen enthielt, die in sieben strategische Ziele aufgeteilt waren.¹⁴

2005, im Anschluss an die Bombenattentate vom 7. Juli in London, wurde das EU-Programm zur Terrorismusbekämpfung abermals erneuert und zwar durch die Verabschiedung einer neuen „EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung“ mit dem Untertitel „Prävention, Schutz, Verfolgung, Reaktion“,¹⁵ welches offenkundig durch Großbritanniens „CONTEST“-Strategie („Prävention, Verfolgung, Schutz und Vorbereitung“) inspiriert war. Obgleich die EU-Strategie als „neu“ bezeichnet wurde, hatte der sie begleitende Aktionsplan sich gegenüber der vorherigen Version nur geringfügig geändert.

2.3 Eine Reihe von Unterprogrammen

Bis 2006 hatten die Ziele und Maßnahmen, die in den EU-Aktionsplänen und der Strategie zur Terrorismusbekämpfung gesteckt wurden, zu einer Reihe von Unterprogrammen zu verschiedenen Aspekten der Terrorismusbekämpfung geführt, jedes mit eigenen dezidierten Aktionsplänen oder Durchführungsmaßnahmen. Dazu gehören:

- Radikalisierung und Rekrutierung

⁸ *Vom Rat (Justiz und Inneres) verabschiedete Schlussfolgerungen*, 20. September 2001, 12156/01, 25. September 2011 (siehe Abschnitt 5.13.1).

⁹ *Text eines Briefes von Bush mit Forderungen an die EU zur Zusammenarbeit*, *Statewatch news online*, Oktober 2001, verfügbar unter: <http://www.statewatch.org/news/2001/nov/06uslet.htm>.

¹⁰ *Koordinierung der Umsetzung des Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung*, 12800/1/01, 17. Oktober 2001? (siehe Abschnitt 5.1.1).

¹¹ *Aktionsplan der EU zur Terrorismusbekämpfung – Aktualisierung der Roadmap*, 13909/1/02, 14. November 2002 (siehe Abschnitt 5.1.1).

¹² *Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus*, 25. März 2004 (siehe Abschnitt 5.1.1).

¹³ ‘*Statewatch „Scoreboard“ on post-Madrid counter-terrorism plans*’, *Statewatch news online*, März 2004, verfügbar unter: <http://www.statewatch.org/news/2004/mar/swscoreboard.pdf>.

¹⁴ *EU-Aktionsplan zum Kampf gegen den Terrorismus*, 10586/04, 15. Juni 2004 (siehe Abschnitt 5.1.1).

¹⁵ *Die Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung*, 14469/4/05 REV 4, 30. November 2005 (siehe Abschnitt 5.1.1).

- das Europäische Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen
- die EU-Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung
- Initiativen der Zollbehörden
- die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen
- Zivilschutz und Krisenbewältigung
- Schutzmaßnahmen im chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen (CBRN) Bereich
- Integrierter Grenzschutz
- Strategie für das Informationsmanagement
- Sicherheitsforschung

Zwar haben wir in unseren Forschungen die aus diesen Unterprogrammen stammenden Gesetzgebungsakte katalogisiert, aber viele der in ihnen enthaltenen Maßnahmen sind nicht-legislativ und größtenteils erfordern sie spezifische von EU-Einrichtungen und nationalen Sicherheitskräften vorzunehmende Maßnahmen. Die zweite Iteration des Aktionsplans „Radikalisierung und Rekrutierung“ beispielsweise enthielt 79 spezifische Maßnahmen. Doch trotz der schwedischen Präsidentschaft, die die Aktualisierung überwachte, in „der festen Überzeugung, dass die überarbeitete Version des Aktionsplans zur Radikalisierung und Rekrutierung ein öffentliches Dokument sein sollte“,¹⁶ wurden alle spezifischen Aktionen aus dem öffentlich zugänglichen Text gestrichen. Mit allen anderen wichtigen Dokumenten zur EU-Strategie betreffend Radikalisierung und Rekrutierung wurde auf dieselbe Weise verfahren. Wenn es der Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft nicht möglich ist zu erfahren, was in einer bestimmten EU-Strategie enthalten ist, so bedarf es kaum der Erwähnung, dass es für sie unmöglich ist, auch nur den Versuch zu unternehmen, ihre Legitimität oder ihre Wirksamkeit zu prüfen oder sonstwie eine Rolle im demokratischen Prozess zu spielen.

2.4 Terrorismus-Müdigkeit?

Der „Aktionsplan der EU zur Bekämpfung des Terrorismus“ wurde bis März 2007 regelmäßig aktualisiert und war zu diesem Zeitpunkt auf 140 Maßnahmen angewachsen. Nach diesem Zeitpunkt lassen sich keine weiteren Aktualisierungen identifizieren, ausgenommen eine Mitteilung der Europäischen Kommission mit dem Titel „Verstärkung der Terrorismusbekämpfung“, die mehrere neue Vorschläge enthält.¹⁷ Nach wie vor erstattet der EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung den Mitgliedstaaten im Rat zweimal jährlich Bericht zur Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans.¹⁸

Die Einstellung regelmäßiger Aktualisierungen fiel mit dem Beginn der Bankenliquiditätskrise im Herbst 2007 zusammen, die sich zu einer ausgewachsenen Finanzkrise und wirtschaftlichen Depression entwickeln sollte.

¹⁶ *Überarbeiteter EU-Aktionsplan zum Thema Radikalisierung und Anwerbung*, 15374/09, 5. November 2009 (siehe Abschnitt 5.1.2).

¹⁷ *Verstärkung der Terrorismusbekämpfung*, COM(2007) 649 endg., 6. November 2007 (siehe Abschnitt 5.1.1).

¹⁸ *EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung - Diskussionspapier*, 15359/1/09, REV 1, 26. November 2009 (siehe Abschnitt 5.1.1). Siehe ferner *10 years - 10 lessons: What our experiences since 9/11 can teach us for the future*, Von Gilles de Kerchove, EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung, EU-Medienmitteilung, September 2011, verfügbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/media/1267061/10-years-10-lessons.pdf>.

2009 sprach sogar der EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung von einer „Terrorismusbekämpfungsmüdigkeit“, aufgrund „einer Reihe anderer globaler Krisen, die größere Auswirkungen auf das Leben der Menschen haben.“¹⁹

Während der EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung vor Selbstzufriedenheit und schwindender öffentlicher Unterstützung für Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung warnte - ein Bedenken, das britische „securocrats“ (Sicherheitsfanatiker) zum Ausdruck brachten²⁰ – war die EU-Strategie mittlerweile in einer Vielzahl rechtlicher und operativer Rahmenbedingungen und Sicherheitsunterprogramme fest verwurzelt.

Diese Sachlage wurde bei der Überprüfung der Terrorismusbekämpfungspolitik der EU durch die Europäische Kommission 2010 stillschweigend anerkannt²¹, die zur Kenntnis nahm, dass zwar die wesentlichen Züge der Strategie zur Terrorismusbekämpfung von 2005 (Prävention, Schutz, Verfolgung, Reaktion) unangetastet blieben, dass aber ein großer Teil des Aktionsplans in die umfassendere EU-Strategie der inneren Sicherheit²² und das neue mehrjährige Arbeitsprogramm und den Aktionsplan für den gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (das „Stockholm-Programm“) aufgenommen worden war.²³ Nach Ansicht der Kommission „bieten die neuen institutionellen Rahmenbedingungen des Vertrags von Lissabon der Union eine beispiellose Gelegenheit, ihre unterschiedlichen Instrumente zur Terrorismusbekämpfung ebenso besser zu vernetzen wie die interne und die externe Dimension.“

2.5 Sicherheit ist alles

Unser Katalog zu Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung enthält etwa 26 dezidierte Terrorismusbekämpfungs- und Sicherheitsstrategien sowie Unterprogramme (siehe Ergebnis 2.1., Abschnitt 5.1). Während sich die Zusammenarbeit der EU in den ersten Jahren der Terrorismusbekämpfung (wie oben bemerkt) in erster Linie auf die Elemente „Prävention“ und „Verfolgung“ konzentrierte, konzentrierte man sich in den letzten sechs Jahren mehr und mehr auf die Dimensionen von „Schutz“ und „Reaktion“, was in der Praxis in einer zunehmende Anzahl allgemeiner Initiativen zur „Sicherheit“, Überwachung und zum Krisenmanagement ver-

¹⁹ Alle öffentlich verfügbaren Versionen dieser Berichte sind in Abschnitt 5.1.1. aufgeführt.

²⁰ ‘Securocrat’ ist eine Mischung der Ausdrücke ‘security’ und ‘bureaucrat’ und wird zur Charakterisierung hochrangiger Mitglieder der Polizei und des Militärs oder öffentlicher Beamter genutzt, die ihre Interessen vertreten und einflussreiche Positionen in der Regierung innehaben oder die Regierungspolitik anderweitig beeinflussen können. Zu den britischen Sicherheitsfanatikern, die vor „Terrorismusbekämpfungsmüdigkeit“ gewarnt haben, gehören John Yates, stellvertretender Leiter der Metropolitan Police und Jonathan Evans, ehemals Generaldirektor des Security Service (MI5). Siehe *Anti-Terror-Chef warnt vor Budgetkürzungen*, guardian.com, 7. Juli 2009 und *Großbritannien gewinnt den Krieg gegen den Terror: MI5-Chef Jonathan Evans im Gespräch mit dem Mirror*, *Mirror*, 7. Januar 2009.

²¹ *Terrorismusbekämpfungspolitik der EU: wichtigste Ergebnisse und künftige Herausforderungen*, COM(2010) 386 final, 20. Juli 2010; *Taking stock of EU Counter-Terrorism Measures*, SEC(2010) 911 final, 20. Juli 2010 (siehe Abschnitt 5.1.1).

²² *Interner Entwurf für die Sicherheitsstrategie für die Europäische Union: „Towards a European Security Model“*, 7120/10, 8 März 2010 (siehe Abschnitt 5.1.15).

²³ *Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger*, Amtsblatt C 2010 115/01 (siehe Abschnitt 5.1.26).

wirklicht wurde. Dazu gehören Transportsicherheit, Internetsicherheit, Grenzkontrollen, Informationsmanagement (ein Euphemismus für die EU-Strafverfolgungs-Datenbanken und den Informationsaustausch) sowie eine Reihe von Maßnahmen, die darauf abzielen, die aufkommende „Heimatschutz“-Industrie zu stützen.

All diese Initiativen, die von der Europäischen Kommission überwacht werden, erfordern ein hohes Maß an Zusammenarbeit mit dem Privatsektor. Viele wurden von großzügigen Förderungsprogrammen übernommen, wie etwa die Sicherheitskomponenten der Forschungsrahmenprogramme EU-„FP7“ und „Horizont 2020“; die Komponenten zur kritischen Infrastruktur („CIPS“) und zur Kriminalität („ISEC“) des Programms „Sicherheit und Schutz der Grundfreiheiten“ (siehe Abschnitte 5.7.13 und 5.7.14) und der vorgeschlagene Fonds für die Innere Sicherheit.

2.6 Bestandsaufnahme

Der ausführliche Katalog von EU-Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, die in diesem Bericht verzeichnet werden, gibt Anlass zu fünf gewichtigen Bedenken. Zunächst der reine Umfang des Programms. Berücksichtigt man sowohl legislative als auch nichtlegislative Maßnahmen, so lassen sich 239 separate Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung benennen, eine Zahl die auf 264 ansteigt, wenn man Entwürfe für Rechtsvorschriften berücksichtigt. Von den 239 verabschiedeten Maßnahmen sind 88 - oder 36 Prozent - rechtlich bindend (oder „harte Rechtsvorschriften“), was bedeutet, dass sie unmittelbar wirksam sind oder von den Mitgliedstaaten eine Umsetzung verlangen. Dieser Prozess wird in einem gesonderten Bericht untersucht (siehe SECILE, Ergebnis 2.2).

Wie oben erwähnt, ist die Liste aus 239 Maßnahmen alles andere als vollständig, was daran liegt, dass „operationelle“ und „nichtlegislative“ Maßnahmen sowie die generalisierte Zusammenarbeit zur Terrorismusbekämpfung mit Drittstaaten ausgenommen sind. Der Umfang des EU-Programms zur Terrorismusbekämpfung ist nicht nur deswegen von Bedeutung, weil es sich derart ausgeweitet hat, dass es Probleme umfasst, die *per se* wenig mit der Bekämpfung des Terrorismus zu tun zu haben scheinen, sondern auch aus einem Grund, den der British Social Attitudes-Bericht 2007 erwähnt: „Die bloße Erwähnung von so etwas wie einer Maßnahme zur Terrorismusbekämpfung macht die Bürger geneigter, ihre Freiheiten aufzugeben.“²⁴ „Es ist geradezu so, als stünde die Gesellschaft im Begriff zu vergessen, warum frühere Generationen diese Freiheiten für so wichtig gehalten haben“, so die Warnung der Autoren.

Das zweite wesentliche Bedenken ist die Breite des EU-Programms zur Terrorismusbekämpfung. Im Anschluss an die Terroranschläge in den USA und Europa bestand die instinktive Reaktion der EU-Regierungen offenbar darin, unter der Rubrik Terrorismusbekämpfung möglichst viele Maßnahmen in den Bereichen Justiz, Inneres und Sicherheit aufzunehmen, um eine entschiedene und energische Haltung zu zeigen. Dies wiederum verlieh der Entwicklung des Sicherheitsapparats der EU im Ganzen enorme Schubkraft, was Romano Prodi, den ehemaligen Präsidenten der Europäischen Kommission, zu dem Scherz verleitete, Osama Bin Laden hätte für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres mehr geleistet als Jean Monnet. Jedes

²⁴ *New British Social Attitudes Report Published Today*, Pressemitteilung des National Centre for Social Research, 24. Januar 2007.

spätere Einsetzen von „Terrorismusbekämpfungs-Müdigkeit“ hat seitdem kaum Einfluss auf eine Programmatik gehabt, die sich im Namen der Sicherheit (oder austauschbar: von „Bedrohungen“ für die Sicherheit) auch weiterhin rapide entwickelt.²⁵

Das dritte große Bedenken stammt von den ersten beiden her: Die EU-Agenda zur Terrorismusbekämpfung hat sich derart aufgebläht, dass es für die Bürger und selbst für spezialisierte Wissenschaftler äußerst schwierig ist zu verstehen, welche spezifischen Richtlinien wozu passen und warum, unabhängig davon, was die politischen Strategien bezwecken, woher sie rührten, ob sie richtig umgesetzt wurden oder ob sie wirksam sind (Fragen, die das SECILE-Projekt jetzt in Angriff nimmt). Wenn es in der Öffentlichkeit tatsächlich eine „Terrorismus-Müdigkeit“ gibt, dann ist ein Katalog aus weit mehr als 200 undurchschaubaren Maßnahmen - von denen viele isoliert nicht zu begreifen sind - kaum geeignet, Vertrauen zu erwecken oder weitverbreitete Besorgnisse zu zerstreuen, die bezüglich negativer Auswirkungen auf die Grundrechte oder eine ausufernde Zunahme von Befugnissen auf Seiten der Polizei und Sicherheitskräfte gegeben sind.

Das vierte aus diesem Bericht erwachsende Bedenken betrifft die demokratische Kontrolle der EU-Agenda zur Politikgestaltung. Das „Demokratiedefizit“, das lange mit den EU-Entscheidungsfindungsprozessen gleichgesetzt worden ist, wurde insbesondere in den Bereichen Justiz und Inneres sowie der Sicherheitspolitik hervorgehoben, wo es in Anbetracht des Ausschlusses des Europäischen Parlaments von den wichtigsten Entscheidungen zur Terrorismusbekämpfung anhaltende Bedenken gab. Während dem EP inzwischen eine sehr viel größere Rolle im EU-Gesetzgebungsprozess zukommt, behalten die im Rat tätigen Mitgliedstaaten nach wie vor eine erhebliche Kontrolle über die Programme zur Sicherheit und Terrorismusbekämpfung (und vollständige Kontrolle bei operativen Fragen), trotz der jüngsten Ausweitungen des Mandats und der Befugnisse des Europäischen Parlaments in diesen Bereichen. Der Umstand, dass mehr als 100 Schlussfolgerungspakete des Rates ermittelt werden konnten, die jeden erdenklichen Aspekt der Terrorismusbekämpfungspolitik der EU abdecken, zeugt von der politischen Kontrolle, die der Rat ausübt. Dieser Fundus an nicht bindenden Rechtsakten („Soft law“) hat dafür gesorgt, dass die Terrorismusbekämpfung im Mittelpunkt der politischen Programmatik der EU verblieb. Die Frage nach der demokratischen Kontrolle dieses Prozesses führt zu tiefreichender Besorgnis, weil es keine nationale oder europäische parlamentarische Kontrolle der Ausarbeitung oder Verabschiedung von Schlussfolgerungen des Rates gibt. Und während die mächtigen Regierungen unter den 28 Mitgliedstaaten eindeutig erheblichen Einfluss ausüben, ist es das Generalsekretariat des Rates, das - im Namen des jeweiligen Ratsvorsitzenden - sämtliche Schlussfolgerungen und zahlreiche der Aktionspläne entworfen hat, die wir in unserer Forschung identifiziert haben.

Während die Rolle des Generalsekretariats des Rates Bedenken hinsichtlich der demokratischen Kontrolle der EU-Agenda zur Terrorismusbekämpfung aufwirft, wirft schließlich die zunehmende Einbindung der Si-

²⁵ Siehe z.B. das Stockholm-Programm, in dem es heißt: „Der Europäische Rat ist überzeugt, dass die Verstärkung von Maßnahmen auf europäischer Ebene in Verbindung mit einer besseren Koordinierung auf regionaler und nationaler Ebene für den Schutz vor transnationalen Bedrohungen von wesentlicher Bedeutung ist. **Unter anderem sind Terrorismus und organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Korruption, Menschenhandel, Schleusung sowie illegaler Waffenhandel weiterhin Herausforderungen für die innere Sicherheit der EU. Die grenzüberschreitende weitverbreitete Kriminalität** ist mittlerweile eine dringende Herausforderung, die ein deutliches und umfassendes Handeln erfordert.“ (Hervorhebungen hinzugefügt; *Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger* Amtsblatt C 2010 115/01 (siehe Abschnitt 5.1.26)).

cherheits- und Verteidigungsindustrie in zahlreiche von der Europäischen Kommission beaufsichtigte politische Maßnahmen²⁶ zur Sicherheit und Terrorismusbekämpfung Bedenken bezüglich des demokratischen Charakters, der Rechenschaftspflicht und ungebührlichen Beeinflussung durch Unternehmen auf, was kritische Punkte betrifft, die die Grundrechte aller Bürger in der Europäischen Union betreffen.²⁷

²⁶ Siehe insbesondere die Initiativen der Kommission zur Unterstützung der aufstrebenden „Heimatschutz“-Industrie der EU (siehe Abschnitt 5.1.23); Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen (siehe Abschnitt 5.1.3); Sicherheitsforschung (siehe Abschnitte 5.7.11, 5.7.12 und 5.3.3); Transportsicherheit (siehe Abschnitte 5.1.11, 5.1.12 und 5.1.13) und „Internetsicherheit“ (siehe Abschnitt 5.1.17).

²⁷ Diese Fragen werden untersucht in Hayes, B (2009), *NeoConOpticon: the EU Security-Industrial Complex* (Amsterdam: Transnational Institute/Statewatch).

3. Rechtliche Maßnahmen der EU und ihre Auswirkungen

3.1 Verordnungen

EU-Verordnungen sind in allen ihren Teilen bindend und gelten unmittelbar.²⁸ Nationale Maßnahmen zur Aufnahme von EU-Verordnungen in nationales Recht sind nicht ausdrücklich vorgeschrieben, obgleich es den Mitgliedstaaten anheimgestellt ist, Durchführungsbestimmungen zu erlassen, solange sie die beabsichtigte Wirkung der Verordnung wahren.²⁹ Unterschieden wird zwischen „Grundverordnungen“ und „Durchführungsverordnungen“: Erstere legen grundlegende Regeln fest, letztere können zusätzliche technische Bestimmungen enthalten und von der Kommission nur im Rahmen delegierter Rechtsvorschriften erlassen werden.³⁰ Das Datum, zu dem Verordnungen in Kraft treten (Gesetz werden), ist in den Rechtsvorschriften festgelegt und ist in der Regel das Datum oder kurz nach dem Datum der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU. Die Europäische Kommission kann vor dem Europäischen Gerichtshof rechtliche gerichtliche Schritte gegen Mitgliedstaaten wegen der Nichtumsetzung von EU-Verordnungen einleiten (sogenannte „Vertragsverletzungsverfahren“).³¹ Im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfungspolitik der EU wurden Verordnungen genutzt, um die Vermögenswerte von Terrorverdächtigen einzufrieren;³² um die Merkmale der nationalen Identität und von Reisedokumenten zu harmonisieren;³³ um gemeinsame Vorschriften für die Zoll-,³⁴ maritime³⁵ und Flugsicherheit einzuführen³⁶ (einschließlich des berüchtigten „Flüssigkeiten-Verbots“); um Datenbanken wie das Schengener Informationssystem einzurichten³⁷ (SIS II) und das

²⁸ Artikel 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>

²⁹ Europäische Kommission, „Verordnungen“, <http://europa.eu/legislationsummary/institutionalaffairs/decisionmakingprocess/114522en.htm>

³⁰ Ibid.

³¹ Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

³² Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus

³³ Verordnung (EG) Nr. 334/2002 des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates über eine einheitliche Visagegestaltung

³⁴ Verordnung (EG) Nr. 1875/2006 der Kommission zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften

³⁵ Verordnung (EG) Nr. 871/2004 des Rates über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, auch im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung

³⁶ Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt

³⁷ Verordnung (EG) Nr. 871/2004 des Rates vom 29. April 2004 über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, auch im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung

Visa-Informationssystem³⁸ (VIS); und für die Schaffung von EU-Sicherheitsbehörden wie Frontex³⁹ (die EU-Grenzpolizei) und ENISA⁴⁰ (die Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit).

3.2 Richtlinien

EU-Richtlinien sind für die Mitgliedstaaten (oder die spezifischen Staaten auf die sie zielen) hinsichtlich der zu erzielenden Ergebnisse verbindlich, wobei es dem Ermessen der einzelstaatlichen Behörden überlassen bleibt, mit welchen Verfahren diese Ergebnisse erzielt werden sollen.⁴¹ Laut EuGH

„verlangt die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht nicht notwendigerweise, dass ihre Bestimmungen förmlich und wörtlich in einer ausdrücklichen besonderen Gesetzesvorschrift wiedergegeben werden; je nach dem Inhalt der Richtlinie kann ein allgemeiner rechtlicher Rahmen genügen, wenn er tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie in so klarer und bestimmter Weise gewährleistet, dass soweit die Richtlinie Ansprüche des einzelnen begründen soll die Begünstigten in der Lage sind, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen.“⁴²

Dieses Urteil umreißt eines von vier „allgemeinen Kriterien“⁴³, die auf der EU-Rechtsprechung gründen, welche die Europäische Kommission nutzt, um die Legitimität der Umsetzung von Richtlinien durch die Mitgliedstaaten zu bewerten. Die anderen drei Kriterien sind:

- „Form und Mittel der Erzielung des angestrebten Ergebnisses müssen so gewählt sein, dass die Wirksamkeit unter Berücksichtigung der Ziele gewährleistet ist.“⁴⁴
- „Jeder Mitgliedstaat hat die Umsetzungsmethode so zu wählen, dass die Anforderungen der Klarheit und Rechtssicherheit erfüllt sind; der Mitgliedstaat muss somit die Umsetzung der Bestimmungen in bindende innerstaatliche Vorschriften sicherstellen.“⁴⁵

³⁸ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung)

³⁹ Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

⁴⁰ Verordnungsvorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates über die Agentur der Europäischen Union für Netz- und Informationssicherheit (ENISA) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 460/2004

⁴¹ Artikel 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

⁴² Urteil des Gerichtshofes vom 28. Februar 1991. Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland, Rechtssache C-131/88 (Grundwasser), Slg. 1991, S. 825, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61988CJ0131:EN:PDF>

⁴³ Europäische Kommission, *Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung*, KOM(2004)409 endg., 8.6.2004, verfügbar unter: <http://www.statewatch.org/sem doc/assets/files/commission/COM-2004-409.pdf>

⁴⁴ Europäischer Gerichtshof, Rechtssache 48/75 *Royer*, 1976, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89046&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ =first&part=1 &cid=432737>

⁴⁵ Europäischer Gerichtshof, Rechtssache 239/85 *Kommission gegen Belgien*, 1986, <http://www.statewatch.org/sem doc/assets/files/commission/COM-2004-409.pdf>

- „Richtlinien müssen innerhalb der im Rechtsakt genannten Frist umgesetzt werden.“⁴⁶

Alle Richtlinien beinhalten eine für die Mitgliedstaaten geltende Frist zur Umsetzung der Maßnahmen in nationales Recht. In einigen Fällen kann es jedoch sein, dass die Gesetze eines Mitgliedstaats den EU-Vorschriften bereits entsprechen, wobei in diesem Fall keine weiteren Maßnahmen erforderlich sind. Das Datum, zu dem Verordnungen in Kraft treten (Gesetz werden), ist in den Rechtsvorschriften festgelegt und ist in der Regel das Datum oder kurz nach dem Zeitpunkt der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU; es soll „möglichst kurzfristig“ sein und „zwei Jahre nicht überschreiten“.⁴⁷ Sodann wird von den Mitgliedstaaten erwartet, dass sie die Europäische Kommission über die getroffenen Durchführungsvorschriften oder -mechanismen informieren bevor die Frist für die Umsetzung abläuft. Eine Zusammenfassung der Umsetzungsvorschriften in den Mitgliedstaaten wird anschließend auf der EUR-Lex-Website veröffentlicht.⁴⁸

Versäumt es ein Mitgliedstaat, die geforderten einzelstaatlichen Vorschriften innerhalb des angegebenen Zeitrahmens zu erlassen oder stimmen diese Vorschriften nicht hinreichend mit den oben festgelegten Anforderungen überein, kann die Europäische Kommission gerichtliche Schritte vor dem Europäischen Gerichtshof gegen den betreffenden Mitgliedstaat einleiten (sogenannte „Vertragsverletzungsverfahren“).⁴⁹ Dies kann auch dann geschehen, wenn ein Mitgliedstaat eine EU-Richtlinie zwar „umgesetzt“ hat, sich jedoch in der Praxis nicht an ihre Vorschriften hält.⁵⁰ Die meisten Richtlinien enthalten eine Bestimmung, die eine Überprüfung ihrer Umsetzung durch die Kommission innerhalb weniger Jahre nach ihrer praktischen Anwendung verlangt. Die Terrorismusbekämpfungspolitik der EU betreffend wurden Richtlinien genutzt,

⁴⁶ Europäischer Gerichtshof, Rechtssache 52/75 *Kommission gegen Italien*, 1975, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88978&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=433303>

⁴⁷ Europäisches Parlament, Rat und Kommission, Interinstitutionelle Vereinbarung — „Bessere Rechtsetzung“, Amtsblatt C 321/1, 31. Dezember 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0001:EN:PDF>

⁴⁸ EUR-Lex, ‘Legislation: Directives’, <http://eurlex.europa.eu/SuiteLegislation.do?T1=V112&T2=V1&T3=V1&RechType=RECHlegislation&Submit=Search>

⁴⁹ Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

⁵⁰ Ibid.

um gefährliche Substanzen (Explosivstoffe etc.) zu kontrollieren;⁵¹ um der Transport-,⁵² der Finanzindustrie⁵³ und der Telekommunikationsindustrie⁵⁴ Verpflichtungen zur Verbesserung der Sicherheit oder Zusammenarbeit mit der Strafverfolgung und strafrechtlichen Ermittlungen aufzuerlegen; und um Mindeststandards betreffend die Rechte von Verdächtigten, Angeklagten⁵⁵ und⁵⁶ in Gerichtsverfahren festzulegen.

3.3 Rahmenbeschlüsse

Vor dem Vertrag von Lissabon wurden EU-Rahmenbeschlüsse ausschließlich im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafjustizangelegenheiten eingesetzt.⁵⁷ Auch wenn diejenigen, die dem Vertrag von Lissabon vorangehen, in Kraft bleiben,⁵⁸ besteht die Option, neue Rahmenbeschlüsse einzuführen, nicht mehr.⁵⁹ In Bezug auf ihre Rechtswirkung sind sie Richtlinien sehr ähnlich, sofern sie Mitgliedstaaten das Erreichen bestimmter Ergebnisse vorschreiben, ohne die Mittel zur Erreichung der Ergebnisse zu diktieren.⁶⁰ Die Einführung von Rahmenbeschlüssen im Rahmen des Vertrags von Amsterdam kündigte in der Tat das Ende der Nutzung zwischenstaatlicher Übereinkommen in diesem Bereich an, deren Umsetzung (da die nationalen Parlamente sie in ihrer Gesamtheit ratifizieren mussten) und Inkrafttreten (was in der Regel eine Ratifizierung durch alle Unterzeichner nötig machte) wesentlich mehr Zeit erfordert hatte. Rahmenbeschlüsse können durch eine Modifikation der nationalen Rechtsvorschriften oder durch die Einführung neuer Gesetze umgesetzt werden. In seinem Urteil in der Rechtssache C-105/03 („Pupino“) schloss der Europäische Gerichtshof fernerhin:

„...dass der Grundsatz gemeinschaftsrechtskonformer Auslegung in Bezug auf Rahmenbeschlüsse, die im Rahmen von Titel VI des Vertrages über die Europäische Union ergangen sind, anzuwenden ist. Soweit das vorliegende Gericht das nationale Recht bei dessen Anwendung auszulegen hat, muss es seine Auslegung so weit wie möglich an Wortlaut und Zweck des Rahmenbeschlusses ausrichten, um das mit ihm angestrebte

⁵¹ RICHTLINIE 2008/43/EG DER KOMMISSION zur Einführung eines Verfahrens zur Kennzeichnung und Rückverfolgung von Explosivstoffen für zivile Zwecke gemäß der Richtlinie 93/15/EWG des Rates

⁵² RICHTLINIE 2004/82/EG DES RATES über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln

⁵³ RICHTLINIE 2005/60/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung [Dritte EU-Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche]

⁵⁴ RICHTLINIE 2006/24/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG

⁵⁵ Vorschlag für eine Richtlinie zum Recht auf Zugang zu einem Anwalt in Strafverfahren und zum Recht auf Kontaktaufnahme bei der Festnahme.

⁵⁶ RICHTLINIE 2012/29/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI

⁵⁷ Artikel 34(b) des Vertrags über die Europäische Union, <http://www.statewatch.org/news/2003/jan/nicetreaty.pdf>

⁵⁸ Artikel 9, Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

⁵⁹ Artikel 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

⁶⁰ Artikel 34(b), EG-Vertrag

Ergebnis zu erreichen... [Diese Auslegung ist]... durch die allgemeinen Rechtsgrundsätze und insbesondere durch den Grundsatz der Rechtssicherheit und das Rückwirkungsverbot begrenzt.“⁶¹

Laut Europäischer Kommission sollte die Liste der „allgemeinen Kriterien“, die durch die EU-Rechtsprechung im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinien entwickelt wurden (wie oben aufgelistet) „*mutatis mutandis* auch auf Rahmenbeschlüsse angewendet werden“.⁶²

Wie bei Richtlinien der Fall, wird das Datum, zu dem Verordnungen in Kraft treten (Gesetze werden), in den Rechtsvorschriften festgelegt und ist in der Regel das Datum oder kurz nach dem Datum der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU. Eine zweite Frist legt fest, wie lange die Mitgliedstaaten sich an die Bestimmungen der Rahmenbeschlüsse zu halten haben. Im Unterschied zu den Richtlinien jedoch, unterlagen die Rahmenbeschlüsse nur der optionalen Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs, und Vollstreckungsverfahren konnten wegen der Nichtumsetzung von Rahmenbeschlüssen in nationales Recht nicht von der Europäischen Kommission durchgeführt werden⁶³. In Bezug auf die Terrorismusbekämpfungspolitik der EU wurden Rahmenbeschlüsse zur Harmonisierung des Strafrechts und der Rechtspraxis von Einzelstaaten genutzt, indem gemeinsame Festlegungen für Straftaten und Strafmaße wie Terrorismus⁶⁴ und Internetkriminalität geschaffen wurden;⁶⁵ indem neue Verfahrensrahmen wie der Europäische Haftbefehl⁶⁶ und die Europäische Beweisordnung⁶⁷ verordnet wurden; und indem sichergestellt wurde, dass die Mitgliedstaaten miteinander kooperieren, indem sie Informationen austauschen oder Vermögensgegenstände oder Beweismittel sicherstellen⁶⁸ und die Erträge aus Straftaten konfiszieren.⁶⁹

3.4 Beschlüsse

EU-Beschlüsse sind verbindliche Rechtsakte, die entweder „allgemeine Geltung“ haben (in diesem Fall müssen alle Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um sie zu erfüllen) oder sie richten sich an bestimmte Adressaten (diesfalls muss der Beschluss von den betroffenen Individuen oder Unternehmen erfüllt werden).⁷⁰ Zudem wird zwischen „legislativen“ und „nichtlegislativen“ Beschlüssen unterschieden. Erstere wer-

⁶¹ EuGH, C-105/03, Pupino, §§ 43-44, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003CJ0105:EN:HTML>

⁶² Bericht der Europäischen Kommission auf der Grundlage von Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung, KOM(2004)409 endg., 8.6.2004, (S. 4) verfügbar unter: <http://www.statewatch.org/sem/doc/assets/files/commission/COM-2004-409.pdf>

⁶³ Artikel 35 des Vertrags über die Europäische Union, <http://www.statewatch.org/news/2003/jan/nicetreaty.pdf>

⁶⁴ Rahmenbeschluss des Rates 2002/475/JI zur Bekämpfung des Terrorismus

⁶⁵ Rahmenbeschluss des Rates 2005/222/JI über Angriffe auf Informationssysteme

⁶⁶ Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten

⁶⁷ Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates über die Europäische Beweisordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen

⁶⁸ Rahmenbeschluss des Rates 2003/577/JI über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union

⁶⁹ Rahmenbeschluss 2005/212/JI des Rates über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten

⁷⁰ Europäische Kommission, 'Der Europäische Beschluss', <http://europa.eu/legislationsummaries/institutionalaffairs/decisionmakingprocess/ai0036en.htm>

den vom EU-Rat und dem Europäischen Parlament im Rahmen des „normalen“ Mitentscheidungsverfahrens verabschiedet, während letztere einseitig von einer spezifischen EU-Institution verabschiedet werden.⁷¹ Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sind Beschlüsse zu einem Standardinstrument auf dem Gebiet der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) geworden; sie werden verwendet, um Maßnahmen und Haltungen zu definieren, die von der EU auf internationaler Ebene ergriffen und eingenommen werden und um ihre Umsetzung festzulegen.⁷²

Das Datum, zu dem Beschlüsse in Kraft treten (Gesetz werden), ist in den Rechtsvorschriften selbst festgelegt und ist in der Regel das Datum oder kurz nach dem Datum der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU. EU-Beschlüsse, die die Mitgliedstaaten zur Einführung dezidierter Durchführungsbestimmungen verpflichten, können eine zweite Frist enthalten, die festlegt, wie lange sie derartige Maßnahmen vorzunehmen haben. Für den Fall, dass Mitgliedstaaten dem nicht nachkommen, gibt es keinen Durchsetzungsmechanismus und, wie bei den Rahmenbeschlüssen, eine optionale Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für polizeiliche und strafrechtliche Entscheidungen der EU. Allerdings hat der EuGH festgelegt, dass bestimmte Arten von Entscheidungen unmittelbare Wirkung haben, sodass sie von den betroffenen Parteien in solchen Fällen vor nationalen Gerichten angefochten werden können und wiederum an EU-Gerichte verwiesen werden können, es sei denn, die betreffenden Staaten sind aus der Zuständigkeit des Gerichts ausgeschlossen. Im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfungspolitik der EU wurden Beschlüsse ausgiebig genutzt, um die Zusammenarbeit zwischen der nationalen Polizei und den gerichtlichen Instanzen zu vereinfachen;⁷³ um Strafverfolgungsbehörden wie Europol einzurichten⁷⁴ (das Europäische Polizeiamt) und Eurojust⁷⁵ (die Justizbehörde der EU); um Förderprogramme im Bereich der Sicherheit und zur Bekämpfung des Terrorismus einzurichten;⁷⁶ und um bestehende Gesetzgebungsakte der EU zu ergänzen, indem dargelegt wird, wie sie umgesetzt werden sollen.

3.5 Gemeinsame Standpunkte

Gemeinsame Standpunkte sind rechtsverbindliche Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten, die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU ausgiebig genutzt werden, um eine Position im Hinblick auf internationale Angelegenheiten wie strategische Beziehungen zu Drittstaaten, Verhandlungspositionen zu internationalen Verträgen oder die Auslegung des internationalen Rechts zu

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Beschluss 2003/48/JI des Rates über die Anwendung besonderer Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus gemäß Artikel 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP; Beschluss 2005/671/JI des Rates über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten.

⁷⁴ Beschluss des Rates 2009/371/JI zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol)

⁷⁵ Beschluss des Rates 2002/187/JI über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität

⁷⁶ Entscheidung des Rates 2006/971/EC über das spezifische Programm „Zusammenarbeit“, zur Durchführung des Siebten Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007-2013)

verabschieden.⁷⁷ Im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfungspolitik der EU beschränkt sich ihre Nutzung auf zwei gemeinsame Standpunkte, die Auslegung/Umsetzung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrats⁷⁸ und in einem Fall auf den Austausch von Daten zwischen Mitgliedstaaten und INTERPOL (die Internationale kriminalpolizeiliche Organisation).⁷⁹

3.6 Internationale Abkommen

Es gibt drei hauptsächliche Arten von Abkommen zwischen der EU und Drittstaaten oder internationalen Organisationen:

- (i) „Abkommen der Gemeinschaft“, die Angelegenheiten des Gemeinschaftsrechts/EG-Zuständigkeiten regeln;
- (ii) „EU-Abkommen“, die Angelegenheiten regeln, für die die Mitgliedstaaten verantwortlich sind: GASP und JI; und
- (iii) „Gemischte Abkommen“, die Bestimmungen enthalten, die sowohl einzelstaatliche wie EU-Kompetenzen betreffen.⁸⁰

Unsere Forschungen zeigen, dass die EU im Bereich Terrorismusbekämpfung acht Verträge mit Drittstaaten abgeschlossen hat, die EG- und JI-Angelegenheiten betreffen. Darüber hinaus erscheinen ab 2005 Standard-Terrorismusbekämpfungsklauseln in allen neuen und aktualisierten EU-Assoziierungsabkommen (hierbei handelt es sich zum „gemischte Abkommen“, die die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit Drittländern festlegen).⁸¹ Auch gibt es zahlreiche Abkommen zwischen EU-Agenturen wie Europol und Eurojust und ihren Entsprechungen in Drittstaaten, die Aspekte der Terrorismusbekämpfung umfassen.⁸²

Zu den acht Verträgen zu Angelegenheiten der Terrorismusbekämpfung mit Drittstaaten gehören sechs mit den USA, sie umfassen

⁷⁷ Artikel 25 des EUV. „Gemeinsamer Standpunkt“ ist auch die Bezeichnung, die dem Standpunkt des EU-Rates in „erster Lesung“ in Bezug auf Entwürfe für EU-Rechtsvorschriften, die dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen, gegeben wurde.

⁷⁸ Gemeinsamer Standpunkt des Rates 2001/930/GASP zur Bekämpfung des Terrorismus; Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP des Rates über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus

⁷⁹ GEMEINSAMER STANDPUNKT 2005/69/JI DES RATES zum Austausch bestimmter Daten mit Interpol

⁸⁰ Mario Mendez, *The Legal Effects of EU Agreements*. Oxford: Oxford University Press (2013), S. xvii

⁸¹ im November 2005 vereinbarten die EU und ihre Mittelmeer-„Partner“ auf dem „EUROMED“-Gipfel in Barcelona einen „Verhaltenskodex für den Kampf gegen den Terrorismus“. Anschließend wurden Klauseln zur Terrorismusbekämpfung in alle Aktionspläne im Rahmen der „Europäischen Nachbarschaftspolitik“ eingebracht. Sie wurden seitdem in alle EU-Assoziierungsabkommen aufgenommen.

⁸² Europol, „External cooperation“, <https://www.europol.europa.eu/content/page/external-cooperation-31>; und Eurojust, „Agreements concluded by Eurojust“, <http://eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojustframework/Pages/agreements-concluded-by-eurojust.aspx>

(i) gegenseitige Rechtshilfe,⁸³ (ii) Auslieferung,⁸⁴ (iii) Zusammenarbeit bei der Containersicherheit und die damit zusammenhängenden Fragen,⁸⁵ (iv) die Übermittlung von Fluggastdatensätzen an das US Department of Homeland Security,⁸⁶ (v) die Sicherheit von Verschlusssachen⁸⁷ und (vi) die Übermittlung von Zahlungsverkehrsdaten aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (das „SWIFT-Abkommen“).⁸⁸ Die ersten drei Verträge regeln die bilateralen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den USA bezüglich der gegenseitigen Rechtshilfe, Auslieferung und Containersicherheit usw. Sie sind für die Mitgliedstaaten bindend, legen Parameter für die Zusammenarbeit fest und müssen durch neue oder geänderte bilaterale Abkommen mit den USA ratifiziert werden. Diese „EU-Abkommen“ wurden von der Präsidentschaft ausgehandelt und vom Rat ohne parlamentarische Ratifizierung angenommen, auch wenn anschließende bilaterale Abkommen Gegenstand parlamentarischer Ratifizierungsverfahren sein werden.⁸⁹ Die drei jüngsten Abkommen mit den USA - zu Fluggastdatensätzen, Verschlusssachen und Finanztransaktionsdaten - zusammen mit zwei weiteren Abkommen zur Übermittlung von Fluggastdatensätzen an Australien und Kanada, sind „Abkommen der Gemeinschaft“, die von der Europäischen Kommission im Namen des Rats der Europäischen Union ausgehandelt wurden und die der Zustimmung der Rats bedürfen.⁹⁰ Diese Verträge sind für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich, richten sich in diesen besonderen Fällen jedoch an private Datenkontrolleure und die EU-Institutionen, womit sie keiner spezifischen Durchführungsbestimmungen durch die Mitgliedstaaten bedürfen.

⁸³ Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über Rechtshilfe, Amtsblatt 2003 L 181/34, 19. Juli 2003

⁸⁴ Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über Auslieferung, Amtsblatt 2003 L 181/27, 19. Juli 2003

⁸⁵ Abkommen zwischen der EG und den USA über eine Intensivierung und Erweiterung des Abkommens über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich zur Aufnahme einer Zusammenarbeit bei der Containersicherheit und damit zusammenhängender Fragen, Amtsblatt L 2004 304/24, 30. September 2004

⁸⁶ Agreement between EC and USA on the processing and transfer of PNR data by Air Carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection, OJ L 2004 183/84, 20. May 2004

⁸⁷ Abkommen zwischen der EU und den USA über die Sicherheit von Verschlusssachen, Ratsdokument Nummer 8085/07, 30. April 2007

⁸⁸ Abkommen zwischen der Europäischen Union und den USA über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, Amtsblatt L 2010 195/5, 28. Juni 2010

⁸⁹ Die EU-USA-Abkommen, die gemäß den Bestimmungen des Vertrags verabschiedet wurden, die EU-Abkommen regulieren und keiner Ratifizierung durch das europäische oder die einzelstaatlichen Parlamente bedürfen. Die bilateralen Abkommen zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten und den USA - wie sie von den EU-USA-Abkommen ins Auge gefasst werden - unterliegen den normalen Ratifizierungsverfahren, die für bilaterale Verträge in jedem Mitgliedstaat gelten.

⁹⁰ Rat der Europäischen Union, „Abkommen zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) aus der Europäischen Union und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an die australische Zollbehörde“, 25. Juni 2008, 10439/2/08 REV 2, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10439-re02.en08.pdf>; Council of the European Union, ‘Council Decision on the conclusion of an Agreement between the European Community and the Government of Canada on the processing of API/PNR data, 9811/05, 5. Juli 2005, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st09/st09811.en05.pdf>

3.7 Weitere Maßnahmen

Gemeinsame Aktionen der EU sind verbindliche Instrumente, die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik angenommen wurden, die für die Bereitstellung finanzieller Mittel zum Erreichen spezifischer Ziele sorgen und Grundregeln zur Umsetzung solcher Projekte festlegen. Hinsichtlich der Terrorismusbekämpfungspolitik der EU haben unsere Forschungen eine einzige Gemeinsame Aktion ermittelt die sich auf eine Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung mit der Afrikanischen Union bezieht.⁹¹ EU-Empfehlungen, Entschlüsse und Schlussfolgerungen sind für die Mitgliedstaaten nicht rechtsverbindlich, können jedoch einen erheblichen Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess und die Praxis in den Mitgliedstaaten haben. Empfehlungen stellen eine politische Verpflichtung auf Seiten von EU-Institutionen/Einrichtungen oder von Mitgliedstaaten zu bestimmten Handlungsweisen dar oder sie umreißen die Ziele einer gemeinsamen Politik.⁹² Bei Resolutionen handelt es sich um eine politische Vereinbarung, in einem gegebenen Bereich zu handeln. Schlussfolgerungen werden ausschließlich und ausgiebig vom Rat der EU genutzt, um die politische Agenda durch die Bekundung politischen Einverständnisses zwischen den Mitgliedstaaten festzulegen, was die Art, den Charakter oder Inhalt spezifischer Maßnahmen und künftiger Aktivitäten angeht.⁹³

Übersetzung: Deutscher Bundestag

⁹¹ Gemeinsame Aktion 2007/501/GASP des Rates vom 16. Juli 2007 betreffend die Zusammenarbeit mit dem Centre africain d'études et de recherches sur le terrorisme im Rahmen der Durchführung der Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:185:0031:0034:EN:PDF>

⁹² EUR-Lex, 'The legal order of the EU', <http://eur-lex.europa.eu/en/editorial/abcc04r1.htm>

⁹³ Siehe ferner SECILE-Ergebnis D2.1.